

# Развитие Казначейства России: от кассового обслуживания к бухгалтерскому учету организаций сектора государственного управления Российской Федерации

**Р.Е. Артюхин**, руководитель  
Федерального казначейства

**Ф**едеральное казначейство активно участвует в решении задач по повышению функциональной эффективности бюджетных расходов, а также безусловному исполнению всех бюджетных обязательств, используя для этого различные инструменты.

Сглаживая колебания остатков средств на едином счете федерального бюджета, Казначейство России применяет гибкие механизмы управления ликвидностью единого счета федерального бюджета, направленные на покрытие временных кассовых разрывов и управление излишней кассовой наличностью, возникающих внутри года.

Начиная с 2011 года, Казначейством выстроена развитая система привлечения на единый счет федерального бюджета внебюджетных средств федеральных бюджетных и автономных учреждений, а также средств, поступающих во временное распоряжение получателей бюджетных средств.

В развитие данного инструмента с 2015 года осуществляется привлечение на единый счет временно свободных остатков средств бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Данный механизм позволил увеличить ликвидность единого счета федерального бюджета на сумму, которая в 2015 году составляла 972 млрд. руб., а также обеспечить своевременное и безусловное исполнение расходов федерального бюджета.



Кроме того, концентрация ликвидности на едином счете федерального бюджета позволяет создать условия для более эффективного управления временно свободными остатками средств федерального бюджета.

В 2015 году остатки средств федерального бюджета в размещении на банковские депозиты достигали 1 трлн. 200 млрд. руб., доходы федерального бюджета от размещения указанных средств составили 68,5 млрд. рублей.

Помимо этого, Федеральное казначейство в 2015 году перешло к осуществлению на регулярной основе сделок РЕПО с кредитными организациями под залог ценных бумаг. Доходы федерального бюджета по операциям РЕПО за 2015 год составили 6,5 млрд. рублей.

Данные результаты свидетельствуют о качестве управления государственными финансами.

Вместе с тем современные реалии требуют применения более гибких механизмов управления ликвидностью единого счета федерального бюджета.

Так, в настоящее время в рамках норм бюджетного законодательства Федеральное казначейство осуществляет в полном объеме возврат привлекаемых средств учреждений в срок не позднее последнего рабочего дня текущего финансового года.

Вместе с тем указанные средства не используются учреждениями в течение нерабочих праздничных дней и, соответственно, могли бы размещаться в финансовые инструменты, обеспечив поступление дополнительных доходов федерального бюджета, в среднем порядка 1 млрд. рублей.

В этой связи в Федеральный закон № 83-ФЗ<sup>1</sup>, а также Закон «О федеральном бюджете на 2016 год»<sup>2</sup> предполагается подготовить поправки, предусматривающие возможность не осуществлять возврат указанных средств федеральных учреждений по окончании финансового года, в целях их размещения в финансовые инструменты в течение указанного периода.

При этом приоритетом в деятельности Федерального казначейства всегда будет являться своевременное и безусловное исполнение всех расходных обязательств клиентов Казначейства.

Кроме того, для поддержания необходимого уровня ликвидности единого счета федерального бюджета в настоящее время обсуждается вопрос о привлечении в течение года краткосрочных займов у кредитных организаций в случае предполагаемых кассовых разрывов.

Следует отметить: этот инструмент не рассматривается как источник финансирования дефицита бюджета. Он будет необходим несколько раз в год для покрытия краткосрочной потребности в ликвидности внутри года, например в дни, когда необходимо обеспечить очень большой объем кассовых выплат.

<sup>1</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08.05.2010 № 83-ФЗ. Собрание законодательства РФ 10.05.2010. № 19. Ст. 2291.

<sup>2</sup> Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год» от 14.12.2015 № 359-ФЗ.

Помимо инструментов управления ликвидностью, Федеральное казначейство использует линейку бюджетных инструментов, успешно применяемых в лучших практиках управления государственными финансами.

Одним из таких инструментов, используемых в рамках финансового менеджмента, является механизм предоставления бюджетных средств под фактическую потребность получателей средств.

Впервые этот механизм был реализован в 2013 году при предоставлении целевых межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации. Его применение позволило повысить эффективность и прозрачность расходов региональных бюджетов за счет целевых средств, а также минимизировать неиспользованные остатки целевых межбюджетных трансфертов на единых счетах региональных бюджетов.

Так, по состоянию на 1 января 2013 года они составляли 242 млрд. руб., на 1 января 2014 года — 200,3 млрд. руб., на 1 января 2015 года — 125,7 млрд. руб., а на 1 января 2016 года — 72,3 млрд. рублей.

В развитие указанного механизма Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год» предусмотрено предоставление всех целевых межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации под фактическую потребность получателей средств региональных бюджетов, за исключением отдельных субвенций

Общий объем целевых средств, предоставляемых в 2016 году субъектам Российской Федерации под потребность, составит 980,7 млрд. рублей.

Таким образом, механизм, который скрупулезно создавался в предыдущие годы, получает дальнейшее закономерное развитие в 2016 году в части отдачи и пользы.

А источником ликвидности счетов бюджетов субъектов Российской Федерации может являться механизм бюджетных кредитов.

В прошлом году бюджетные кредиты были предоставлены 58 субъектам Российской Федерации, а также, в рамках эксперимента, — 80 муниципальным образованиям.

Следует отметить, что указанный механизм очень востребован со стороны финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных

образований, поскольку он позволяет существенно экономить бюджетные средства на оплату привлекаемых ресурсов за счет низкой процентной ставки — 0,1%.

Так, по итогам прошлого года сумма уплаченных процентов за пользование бюджетными кредитами составила 69,9 млн. руб.

В случае привлечения указанных средств в коммерческих банках по действовавшей в 2015 году ставке кредитования, плата за пользование бюджетными кредитами составила бы 8,7 млрд. рублей.

Таким образом, экономия средств региональных и местных бюджетов на оплату привлекаемых ресурсов в 2015 году составила свыше 8 млрд. рублей.

Механизм предоставления бюджетных средств под потребность начал также активно использоваться в 2015 году при предоставлении из федерального бюджета целевых средств юридическим лицам в виде субсидий, бюджетных инвестиций, а также взносов в уставный капитал.

В 2015 году, в соответствии с положениями статьи 5 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год»<sup>3</sup> объем целевых средств, предусмотренных Федеральным законом о федеральном бюджете для перечисления юридическим лицам, составил 774,0 млрд. руб., из них с использованием указанного механизма было предоставлено 110,0 млрд. рублей.

Кроме того, в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации Федеральное казначейство в 2015 году осуществляло казначейское сопровождение отдельных государственных контрактов.

В рамках указанного механизма авансы, полученные генеральными подрядчиками и субподрядчиками по государственному контракту и договорам с исполнителями, перечислялись на отдельные счета органов Федерального казначейства.

Все расходы за счет авансов осуществлялись через лицевые счета, открытые подрядчикам в органах Федерального казначейства, в сумме фактической потребности на момент оплаты.

Данный механизм позволил усилить контроль за целевым использованием средств, предоставленных юридическим лицам из федерального бюджета,

<sup>3</sup> Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016–2017 годов» от 01.12.2014 № 384-ФЗ.

обеспечить максимальную прозрачность их прохождения за счет оперативного информирования государственного заказчика обо всех проводимых операциях.

При этом практически вдвое сократилась цепочка соисполнителей по контрактам, поскольку у поставщиков отсутствует экономическая мотивация хранить денежные средства на счетах Федерального казначейства, так как проценты на остатки средств на казначейских счетах не начисляются.

В развитие данного механизма в 2016 году, в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год», предусматривается казначейское сопровождение:

- всех государственных контрактов стоимостью свыше 100 млн. руб., условиями которых предусмотрено авансирование;
- государственных контрактов на осуществление отдельных закупок товаров, работ и услуг, в случаях, установленных Правительством РФ;
- договоров и соглашений о предоставлении субсидий юридическим лицам, имущественных взносов и взносов в уставный капитал.

Исключение составят государственные контракты, заключенные в рамках государственного оборонного заказа, контракты, в отношении которых предусматривается банковское сопровождение, а также договоры (соглашения) о предоставлении субсидий юридическим лицам, включенным в Перечень, утверждаемый Правительством Российской Федерации.

При этом, поскольку в составе клиентов Федерального казначейства появятся новые юридические лица, которые переходят из банковского сектора, одной из ключевых задач Казначейства является применение клиентоориентированного подхода, оказание им максимально качественных и в то же время понятных сервисов.

Правительством Российской Федерации в 2016 году было принято постановление, регламентирующее основные правовые механизмы по осуществлению казначейского сопровождения средств, предоставляемых из федерального бюджета<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 04.02.2016 № 70 «О порядке казначейского сопровождения в 2016 году государственных контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов, договоров, соглашений, заключенных в рамках их исполнения».

Данным постановлением также предусматривается инструмент казначейского аккредитива, в рамках которого предоставление поставщикам аванса по государственному контракту будет осуществляться не в момент перечисления средств, а при возникновении потребности в осуществлении расходов за счет аванса.

Использование казначейского аккредитива позволит усилить контроль за состоянием дебиторской задолженности по расходам федерального бюджета, о чем неоднократно отмечалось в заключениях Счетной палаты Российской Федерации.

В текущем году данный механизм будет апробирован в рамках эксперимента при осуществлении казначейского сопровождения отдельных государственных контрактов в целях его применения с 2017 года.

Дальнейшее развитие Казначейства России тесно взаимосвязано с реализацией таких проектов, как создание государственной информационной системы «Электронный бюджет»; реформирование системы казначейских платежей; систематизация и кодирование информации в социально-экономической области.

Так, в соответствии с постановлением Правительства РФ «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет»<sup>5</sup> Федеральное казначейство совместно с Минфином России является оператором системы «Электронный бюджет».

В перечне задач Казначейства по развитию системы «Электронный бюджет» на 2016 год предусматриваются создание новых компонентов подсистемы управления расходами в части доведения бюджетных данных и учета бюджетных и денежных обязательств, интеграция подсистемы управления закупками с Единой информационной системой в сфере закупок в целях осуществления контроля размещаемой информации о закупках на соответствие ключевым финансовым показателям, предусмотренного Федеральным законом № 44-ФЗ<sup>6</sup>, а также развитие Единого портала бюджетной системы.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 30.06.2015 г. № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет». Собрание законодательства РФ от 13 июля 2015 г. № 28 ст. 4228

<sup>6</sup> Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок това-

В рамках проекта по реформированию системы казначейских платежей предусматривается построение единого казначейского счета, через который будут осуществляться все платежи публично-правовых образований и получателей средств из бюджета.

В перспективе Федеральное казначейство будет управлять всей ликвидностью единого казначейского счета, обеспечивая получение дополнительных доходов публично-правовыми образованиями пропорционально остаткам средств на счетах их бюджетов.

Реализация проекта по систематизации и кодированию информации в социально-экономической области предусматривает создание государственной информационной системы «Единая информационная среда» в целях обеспечения наличия актуальной и достоверной информации во всех государственных информационных системах.

Решение указанных задач, а также наделение Федерального казначейства новыми полномочиями существенно увеличат функционал Казначейства России. При этом необходимо отметить, что его выполнение будет осуществляться Федеральным казначейством без дополнительного ресурсного обеспечения, в рамках имеющейся штатной численности.

В этой связи особую актуальность приобретают вопросы по оптимизации текущей деятельности Федерального казначейства в целях повышения эффективности исполнения основных функций и реализации новых задач.

Уже в этом году Казначейство России приступило к построению соответствующих центров компетенции, в состав которых войдут отдельные Управления Федерального казначейства, отвечающие за разработку функциональной архитектуры соответствующих подсистем электронного бюджета, начиная от проектирования до внедрения подсистем в эксплуатацию.

Помимо этого, за территориальными органами Федерального казначейства будут закреплены функции по контролю за качеством информации, размещаемой в информационных системах Казначейства.

ров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

Такой подход позволит создать условия для проведения серьезного реформирования функций территориальных Управлений Федерального казначейства, обеспечить их перевод от региональной к функциональной специфике.

А начиная с 2017 года весь функционал по ведению бюджетного учета по главе 100 «Федеральное казначейство», начислению заработной платы, осуществлению закупок, сопровождению информационно-технической инфраструктуры Казначейства России предполагается передать Федеральному казенному учреждению «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России»<sup>7</sup>.

Для этого в текущем году будет проведен соответствующий эксперимент по централизации заработной платы сотрудникам Федерального казначейства в ФКУ ЦОКР, будут разработаны методология и соответствующие бизнес-процессы по выполнению указанных функций.

В дальнейшем, по мере внедрения соответствующих подсистем «Электронного бюджета», Федеральное казначейство сможет выполнять функции по централизованному начислению заработной платы всем федеральным государственным служащим, а также ведению бюджетного учета федеральных казенных учреждений и федеральных органов власти.

В настоящее время в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации указанные учреждения и органы власти, являясь субъектами бюджетных правоотношений и исполняя свои бюджетные полномочия, обеспечивают ведение бюджетного учета и формирование бюджетной отчетности.

Выполнение данных функций требует значительных трудовых и материальных ресурсов. Например, каждое казенное учреждение, как правило, имеет в своем штате несколько специалистов, обеспечивающих ведение бюджетного учета и формирование бюджетной отчетности, что, соответственно, требует как затрат на их содержание, так и затрат, связанных с технологическим обеспечением выполняемых функций.

Для оптимизации ресурсного обеспечения функции по ведению бюджетного учета и форми-

рованию бюджетной отчетности всех организаций сектора государственного управления Российской Федерации могут быть централизованы на уровне Федерального казначейства.

При этом в целях определения методологии и закрепления полномочий Федерального казначейства при централизованном ведении бюджетного учета и формировании бюджетной отчетности потребуются разработка и принятие соответствующих нормативных правовых актов.

Основные правовые механизмы предполагается включить в проект новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Федеральным казначейством также разработан проект Концепции централизации функций ведения бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности, которая определит основные направления и принципы централизации функций публично-правовых образований по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности.

Кроме того, для решения указанных задач потребуется развитая информационно-техническая инфраструктура.

В 2016 году Федеральное казначейство приступит к централизации информационных сервисов и миграции данных в единой облачной инфраструктуре Федерального казначейства на центрах обработки данных Минфина России.

Это позволит повысить скорость проведения бюджетных платежей, оптимизировать расходы на содержание инженерной инфраструктуры, коммуникационные каналы, обеспечить поддержку прикладного программного обеспечения и улучшить качество оказываемых сервисов.

Таким образом, при полномасштабной реализации указанных новаций Федеральное казначейство станет главным бухгалтером для всех организаций сектора государственного управления федерального уровня. Это позволит снизить трудоемкость и стоимость функций по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности, а также повысить качество их выполнения, способствуя тем самым повышению эффективности управления государственными финансами.

<sup>7</sup> Далее – ФКУ ЦОКР.